

NÄKÖKOHTIA PÄÄTÖKSENTEOSTA EUROOPAN SISÄMARKKINAFEDERAATIOSSA

Mika Widgrén

Päätöksenteon remontti on keskeisin ja samalla luultavasti vaikeimmin ratkaistava kysymys EU:n hallitusten välisessä konferenssissa, HVK96:ssa. Keskustelussa päätöksenteon uudistamistarpeen katsotaan yleensä lähtevän EU:n seuraavista laajenemisista, jotka saattavat nostaa jäsenmaiden määrän kohtuullisella aikavälillä jopa 27:ään. Vähemmän syitä uudistuksiin haetaan EU:n päätöksenteon nykytilasta ja sen määrittelemättömyydestä tai monimutkaisuudesta.

EU:n päätöksentekojärjestelmä rakentuu periaatteessa kolmiosta, jonka kärkipisteinä ovat unionin kolme pääinstituutiota. Komissio edustaa EU:ta ja samalla ainakin periaatteessa ylikansallisia intressejä, ministerineuvosto edustaa jäsenmaiden hallituksia ja europarlamentti EU-kansalaisia. Komission rooli on aloitteentekijänä ja toimeenpanijana, ministerineuvosto tekee puolestaan päätökset ja antaa komissiolle toimeenpanovaltuudet. Europarlamentilla on oma osuutensa sekä aloitteenteossa että päätöksissä, mutta kokonaisuutena sen asema on kaikkein selkiytymättömin.

Päätöksenteon parantamiseksi ja tehostamiseksi on esitetty pitkin matkaa useita

ajatuksia. EU:n päätöksentekojärjestelmän rakennetta myötäillen ne ovat koskettaneet joko komission, ministerineuvoston ja parlamentin keskinäistä suhdetta tai yksinkertaisesti vallanjakoa ministerineuvostossa. Ensimmäisessä tapauksessa pohdiskelu on keskittynyt paljolti Euroopan parlamentin asemaan suhteessa ministerineuvostoon ja komissioon, jolloin ajaututaan myös kansallisten parlamenttien aseman arviointiin. Jälkimmäisessä keskustelu rakentuu ministerineuvoston äänijakaumasta jäsenmaiden kesken sekä käytettävistä päätössäännöistä ja enemmistöistä. Tärkeä on myös kysymys kolmen pääinstituution keskinäisestä valtasapainosta, johon voivat vaikuttaa suorat niiden asemiin puuttuvat uudistukset, mutta myös päätössääntöjen muutokset.

Käydyssä keskustelussa ovat kenties eniten ongelmina nousseet esille päätöksenteon tehottomuus ja monimutkaisuus sekä kansallisen vaikutusvallan jakauman epäoikeudenmukaisuus. Ongelmista ensimmäinen liittyy ministerineuvostossa noudatettuihin enemmistösääntöihin, mutta suurelta osin myös siihen, että unioni on kehittänyt vuosien varrella kirjon erilaisia pää-

töksentekoproseduureja, joiden keskinäiset erot ovat usein käytännössä mitättömiä. Jälkimmäinen ongelma kulminoituu suurten ja pienten maiden keskinäiseen vallanjakoon. Esimerkiksi asukaslukuun suhteutettuna suurilla mailla on paljon vähemmän ääniä ministerineuvostossa kuin pienillä. Tämä on herättänyt aika ajoin keskustelua — viimeksi Suomen, Ruotsin ja Itävallan jäsenyystaipaaleen loppusuoralla — ja kysymys nousee varmasti esille myös HVK96:n myötä.

Tarkastelen seuraavassa EU:n päätöksenteon muutospaineita. Keskityn esityksessäni kahteen mielestäni keskeiseen teemaan: ylikansallisten ja kansallisten intressien väliseen jännitteeseen ja sitä kautta päätöksenteon toimivuuteen. Toisena teemana nostan esille näkökohtia nykyisen valtakaudan oikeudenmukaisuudesta.

Lähtökohdat muovautumassa

Kantoja HVK96:ssa tehtäviin uudistuksiin on valmisteltu jäsenmaissa ja eri asianosaisilla tahoilla jo hyvän aikaa. Esille tulleista kannanotoista toistaiseksi mielenkiintoisin lienee Euroopan parlamentin päätöslauselma viime keväältä.

Suomen lähtökohta on esitetty HVK-johtoryhmän syyskuulle päiväämässä raportissa. Taulukossa I on esitetty päätöksenteon tulevaisuutta koskevat kannat Suomen lähtökohta -raportissa. Vertailun vuoksi taulukkoon on poimittu myös Euroopan parlamentin viime toukokuisen päätöslauselman kannanotot päätöksenteon ydinkysymyksiin.

Taulukosta I on helppo havaita, että ajatukset unionin päätöksenteon tulevaisuudesta eroavat melkoisesti esittävältä taholta riippuen. Yhteistä useimmille esitetyille kannanotoille ja tutkijapuheenvuoroille on suurin piirtein samanlainen lähtökohta: päätöksenteon uudistaminen on HVK96:n keskeisin ongelma ja sitä värittävät sekä sisäiset syyt että ulkoiset laajenevat paineet.

Taulukossa I esitetyssä Suomen lähtö-

kohdassa sisäisenä syynä mainitaan lähinnä tarve arvioida Maastrichtin sopimusta ja sen toimivuutta. Maastrichtin sopimushan kutsui myös HVK:n koolle. Verrattuna Suomen lähtökohtaan Euroopan parlamentti korostaa sisäisiä syitä enemmän määrittelemällä EU-sopimuksen mielestään suurimmat puutteet ja toteamalla, että olisi vastuutonta laajentaa nykymuotoista EU:ta ilman tuntuvia perussopimusmuutoksia. Taulukon I esimerkkilähtökohdista Euroopan parlamentti pyrkii selkeämmin osoittamaan suurimmat ongelmakohdat ja tuo erityisesti ratkaisuehdotukset korostetummin ja tarkemmin esiin.

Suomen virkamieslähtökohta on toistaiseksi lähinnä keskusteluaiheiden määrittelyraportti. Pääasiallinen ero Euroopan parlamentin julkilausumaan on se, että Suomen lähtökohta lähtee liikkeelle hallitusten välisen konferenssin asialistalle nousevista kysymyksistä. Euroopan parlamentin lähtökohtana on enemmänkin EU:n ongelmat. Tätä taustaa vasten ei ole yllätys, että Euroopan parlamentti peräänkuuluttaa huomattavasti voimakkaammin uudistuksia, kun taas Suomen lähtökohtana on pitää EU-tulevaisuus suunnilleen samanlaisena kuin nykytilanne.

Yksi tapa lähteä purkamaan päätöksenteon ongelmavyöhytiä on aloittaa tarkastelu sieltä, missä päätökset tehdään eli ministerineuvostosta. Taulukosta I havaitaan, että Suomen lähtökohta olisi valmis joiltain osin purkamaan yksimielisyyden vaatimusta ja siis ilmeisesti siirtäisi nämä tapaukset nykyisen määräenemmistöpäätännän piiriin. Määräenemmistöhän tarkoittaa ministerineuvostossa 62 ääntä 87:stä ja maiden äänet on tällöin painotettu seuraavasti: Saksa, Ranska, Italia ja Iso-Britannia 10; Espanja 8; Hollanti, Belgia, Kreikka ja Portugali 5; Ruotsi ja Itävalta 4; Tanska, Suomi ja Irlanti 3 sekä Luxemburg 2.

Euroopan parlamentti toteaa puolestaan painokkaasti:

"Joka tapauksessa määräenemmistön saavuttamisen kynnystä olisi alennettava nykyisestä erittäin korkeasta 71 prosentin tasosta."

Taulukko 1 .Suomen valmistelevan HVK-johtoryhmän Euroopan parlamentin lähtökohdat vuoden 1996 konferenssiin päätöksenteon ydinkysymyksissä.

	Suomen valmisteleva johtoryhmä	Euroopan parlamentti
Enemmistö säännöt ministerineuvostossa	Yksimielisyyden vaatimuksesta tulee joiltain osin luopua	Nykyinen määräenemmistö (71 %) liian korkea
Äänijakauma ministerineuvostossa	Jäsenvaltioiden aseman tulisi perustua mahdollisimman pitkälle tasa-arvoon maiden välillä	Voidaan joutua muuttamaan, ei kuitenkaan väestöön suhteutettua jakaumaa
Komissio	Kaikille jäsenmaille komissaari, asema muuten ennallaan; ei epäluottamusta yksittäisille komissaareille	Kaikille jäsenmaille komissaari, komission itsenäisyyttä vahvistettava; yksittäinen komissaari voittaa erottaa
Parlamentti	Maltillinen aseman parannus ilman, että instituutioiden keskinäiset suhteet järkkyvät; edustajien määrä ei saisi kasvaa merkittävästi	Parlamentti nostettava ministerineuvoston kanssa tasa-arvoiseen asemaan; edustajien määrä ei saisi kasvaa merkittävästi

Parlamentti ottaa siis Suomen maalin tavallaan omaksi alkupisteekseen. Määräenemmistöllä päätetään nykyisin jo selvästi valtaosa EU-päätöksistä (*Sloot ja Verschuren* 1990), joten tiettyjen kysymysten siirtäminen yksimielisyyden vaatimuksen alaisuudesta määräenemmistöpäätöksiin on lähinnä kosmetiikkaa ja näpertelyä¹. Jos EU:lla katsotaan todella olevan tarvetta uudistaa päätöksentekoaan, keskustelu joidenkin ympäristökysymysten päätösmenettelystä (*Suomen lähtökohta*, 12) tuskin vaatii kovin painokasta toivotusta koko konferenssista.

Yhteistä Suomen ja Euroopan parlamentin ministerineuvostoa koskeville kannanoitoille on niin sanotun kaksoisenemmistöajatuksen vastustus. Kaksoisenemmistössä ministerineuvoston äänimäärät muodostuvat yhdistelmästä, joka saadaan, kun

aloitteen hyväksymiseen vaaditaan sekä jäsenmaiden että jäsenmaiden kansalaisten enemmistö. Menettely on periaatteessa voimassa muun muassa USA:n kongressissa, jossa ajatus on lisäksi jaettu kahteen kamariin: senaattiin ja edustajainhuoneeseen. Perusteet vastustamiselle eroavat, mutta yhteistä niille näyttää olevan se, ettei kumpikaan tähän esimerkiksi poimittu taho näytä oikein ymmärtäneen, mistä ministerineuvoston äänimäärissä nykyisin tai eteenkään kaksoisenemmistöä käytettäessä on kyse.

Päätöksenteon arvioimisesta

EU:n päätöksentekoa ja erityisesti joko jäsenmaiden tai eri päätöksentekaelinten välisiä vaikutusvalta-asemia voidaan tarkastella esimerkiksi peliteorian valtaaindeksien

avulla. Laajasti ottaen ne kertovat, kuinka hyvät mahdollisuudet päätöksentekoon osallistuvilla henkilöillä on vaikuttaa päätösten sisältöön.

Euroopan unionin päätöksenteossa tällä välineistöllä on mahdollista ottaa kantaa muun muassa seuraaviin kysymyksiin:

— kuinka hyvin eri jäsenmaat ovat edustettuina EU:n yhteisiä politiikkoja (muun muassa kauppaa-, maatalous-, sisämarkkinaympäristö- ja aluepolitiikkaa) koskevissa päätöksissä, ja kuinka eri päätössäännöt ja päätöksentekotavat vaikuttavat tähän;

— kuinka todennäköistä on, että jäsenmaat saavat läpi niitä päätöksiä, joita ne haluavat saada läpi ja kykenevät estämään niitä päätöksiä, joiden ne eivät halua tulla hyväksytyiksi;

— kuinka hyvät mahdollisuudet aloitteita tekevällä komissiolla on viedä esityksiään läpi eri päätössäännöillä, ja minkälaisilla aloitteilla on parhaat läpimenomahdollisuudet (toisin sanoen, kuinka päätöksentekotapa vaikuttaa ylikansallisten komission edustamien näkemysten ja kansallisten etujen asemaan EU-politiikassa).

Kaikki mainitut kohdat sisältävät myös joltain kantilta ajatellen näkökohtia vaikutusvaltajakauman oikeudenmukaisuudesta ja päätöksenteon toimivuudesta.

Euroopan unionin päätöksentekoa on analysoitu mainituilla menetelmillä viime vuosina kohtalaisen runsaasti. Pääsyynä tähän lienee ollut Suomen, Ruotsin ja Itävaltan EU-jäsenyys. Liittyvien maiden kannalta tutkimuskohde on ollut mielenkiintoinen, koska ne astuivat ikään kuin uuteen maailmaan, jonka erityispiirteenä ovat ylikansalliset enemmistöpäätökset ja osallistuminen tähän päätäntään. Vanhojen jäsenmaiden kannalta laajenemiset aiheuttavat aina vaikutusvallan siirtymää vanhoilta uusille jäsenmaille. Lisäksi unionin on kulloinkin arvioitava, ovatko käytettävät päätössäännöt käyttökelpoisia myös uudessa tilanteessa laajenemisen jälkeen.²

Vuoden 1996 konferenssissa esille nousivat tavallaan molemmat aspektit, vaikka EU:n laajenemisesta ei HVK:ssa olekaan

kyse. Päätöksenteon remonttia on kuitenkin perusteltu useaan otteeseen itälaajenemisen tuomilla haasteilla, joten se on merkittävä taustatekijä uudistuksia rakennettaessa. Lisäksi, vaikkei sitä välttämättä äänen sanotakaan, huolten yksi lähtökohta on se tosiasia, että KIE-maita on paljon ja ne saisivat nykyjärjestelmässä merkittävän painoarvon unionin päätöksiin. Kaikkien 10 KIE-kandidaatin yhteenlaskettu osuus ministerineuvoston äänistä olisi nykykäytännöllä kolmannes. Ne saisivat yhteensä 43 ääntä 132:sta 27 maan unionissa. KIE-maiden äänimäärät olisivat seuraavat: Tšekki 5, Unkari 5, Puola 8, Slovakia 4, Slovenia 3, Romania 6, Bulgaria 4, Viro 2, Latvia 3 ja Liettua 3, jos äänet määräytyisivät kuten nykyään.³

KIE-maiden potentiaalisesti liian mittavaa edustusta unionin päätöksissä on käytetty myös mahdollisena perusteena äänijakauman keskittämiseksi suuria maita suosivammaksi. Koska KIE-maat ovat keskimääräistä EU-maata pienempiä, ne saisivat luonnollisesti pienemmän edustuksen, jos ministerineuvoston äänimäärät antaisivat suurille nykyistä enemmän (*Baldwin* 1994).

Viimeaikaisessa keskustelussa EU:n päätöksenteon nykyongelmat ovat jääneet ulkoisia paineita korostavien näkökohtien varjoon. Euroopan parlamentti puuttuu tältä osin lähinnä avoimuuden ja demokratian puutteeseen ja tarpeeseen yhdistää unionin kolme pilaria yhdeksi. Kysymys EU:n päätössääntöjen mahdollisista ongelmista tulevista laajennuksista huolimatta on jäänyt taka-alalle tai ne esitetään ikään kuin itälaajenemisen varjolla.

Euroopan unionin päätöksenteon harhaisuutta on käsitelty aiemmissa tutkimuksissakin jonkin verran. Esimerkiksi *Winters* (1994) nostaa esille niin sanotun ravintolalaskuongelman, jolla tarkoitetaan sitä, että jokin kansallinen yleistä hyvinvointia vähentävä näkökanta tai intressi otetaan koko unionin politiikkalinjaksi. Esimerkkinä *Winters* mainitsee EU:n maatalouspolitiikan.

Toisen hieman vastaavan esimerkin potentiaalisista päätöksenteon harhoista tuovat esille *Kirman* ja *Widgrén* (1995). He analysoivat kvantitatiivisia esimerkkejä, joissa kokoelma puhtaita kansallisia näkökohtia voi yhdistyä pakettiratkaisuksi. Vallankäytön kannalta riittää, että pakettiratkaisu on määränemmistölle jäsenmaita edullinen, vaikka yksittäisen maan kannalta paketin tietyt osat ovat epämieluisia. Pakettiratkaisut voivat antaa jäsenmaille myös käytännössä aloitteenteko-oikeuden, koska osoittautuu, että komission on helppompaa viedä läpi paketoitu aloitekokonaisuus kuin jäsenmaiden erityispiirteet keskiarvoksi yhteen punnitseva aloite. Tämä ilmiö juontaa juurensa EU:n tarjoamasta hyvästä vähemmistösuojasta, joka käytännössä ulottuu aina yksittäisiin jäsenmaihiin asti.

Pakettiratkaisuissa ei sinänsä välttämättä ole mitään pahaa. Kuitenkin esimerkiksi sisämarkkinoita koskevissa päätöksissä puhtaiden kansallisten rajallisten intressien korostuminen ei yleisesti liene hyvä ratkaisu, koska sisämarkkinat ovat idealtaan rajattomat. Kyse on vähän samasta kuin verrattaisiin sisämarkkinoita, joilta on poistettu kaupan esteet (päätokeenteko on ylikansallista), sisämarkkinoihin, joilta mahdollisuus segmentointiin kansallisten markkinarajojen mukaan on tämän lisäksi poistunut (päätokeenteossa ei ole enää mahdollista segmentoida intressejä puhtaiden kansallisten näkökantojen mukaan).⁴

Voidaan myös ajatella, että sisämarkkinakysymykset liitännäisineen (kauppa-, maatalous-, aluepolitiikka jne.) muodostavat unionin tietynlaisen perustan, johon jäsenmaat ovat vahvasti sitoutuneet. Tällöin kansallisin rajoin erotellut näkökannat eivät välttämättä ole perusteltuja, vaan päätöksenteon tulisi pikemminkin kannustaa samat intressit omaavien alueiden yhteistyöhön yli rajojen. Samalla unionin perustan tulisi sisältää nimenomaan ne kysymykset, joita pidetään yhteisinä — eli sisämarkkinat laajasti tulkiten (ks. *CEPR* 1995).

Kirmanin ja Widgrénin analyysistä voidaan vetää myös se johtopäätös, että komissio ei ole nykyisin itsenäinen suhteessa jäsenmaiden hallituksiin, vaikka teoriassa näin pitäisi olla. Komission itsenäisyyttä voidaan toki epäillä myös sen perusteella, että jäsenmaiden hallitukset nimittävät komissaarit, mutta ilmiö näyttää pätevän myös mitattavissa olevin suurein komission mahdollisuutena tehdä koko unionin huomioon ottavia aloitteita (*Widgrén* 1995c). Tältä osin edellä mainitut lähtökohdat HVK96:een erovat mielenkiintoisesti, sillä Euroopan parlamentti haluaisi vahvistaa komission itsenäisyyttä ja Suomen valmisteleva johtoryhmä pitää jo nykykomissiota itsenäisenä suhteessa jäsenmaihiin.

Kolmantena ja luultavasti useimmin esille tuotuna ongelmana mainitaan EU:n päätöksenteon tehottomuus. Karkein tehottomuusargumentointi lähtee siitä, että itälaajennus lisättynä Maltan ja Kyproksen jäsenyydellä nostaa jäsenmäärän 27:ään, jolloin päätöksenteko lamaantuu. Tämä on luultavasti totta, kun otetaan vielä huomioon KIE-maiden erilaisuus suhteessa keski-verta EU-maahan ja erityisesti se, että kymmenen KIE-maata muodostaisivat nykyäänöllä päätöksiä estävän määrävähemmistön 43 äänellään. Vaikka on selvää, että KIE-maiden äänestyskäyttäytyminen ei ole aina yhtenevää, niin tälläkin seikalla on merkitystä.

Jos tehottomuus tulkitaan EU:n kyvyttömyytenä tehdä päätöksiä, voidaan kuitenkin jo nykyisellä kokoonpanolla osoittaa, että se on potentiaalinen uhka. Jos tarkastellaan yksinkertaista laskelmaa, joka koskee mielivaltaista komission aloitetta EU:n ministerineuvostossa ja ajatellaan, että kukin 15 ministeristä heittää kolikkoa äänestääkö "kyllä" vai "ei", aloitteen läpimenotodennäköisyys on noin 10 prosenttia. Jos yksi suuri maa asettuu ehdottomasti vastaan aloitteen läpimenomahdollisuudet putoavat pariin prosenttiin ja lähes kaikilla mailla on todennäköisyyksieleessä heikko veto-oikeus⁵. Puolikkaan todennäköisyys rikotaan vasta, kun neljä suurinta

maata on sitoutunut kannattamaan aloitetta eli ääninä laskettuna kaksi kolmasosaa enemmistöstä on jo kasassa. Jos taas oletetaan, että äänestäjien käyttäytyminen on täysin korreloitunutta, aloitteen läpimenotodennäköisyys nousee noin 30 prosenttiin, mutta 50 prosentin raja rikkoutuu samalla kohdalla kuin itsenäisesti kolikkoa heittävien äänestäjien tapauksessa. Teoreettiset laskelmat näkyvät myös käytännössä, sillä Slootin ja Verschurenin mukaan 71 prosentin määräänemmistö sääntö ei ole päätöksentekoprosessin edistymisen kannalta tilastollisesti merkitsevä tekijä yksimielisyyteen verrattuna (Sloot ja Verschuren 1990).

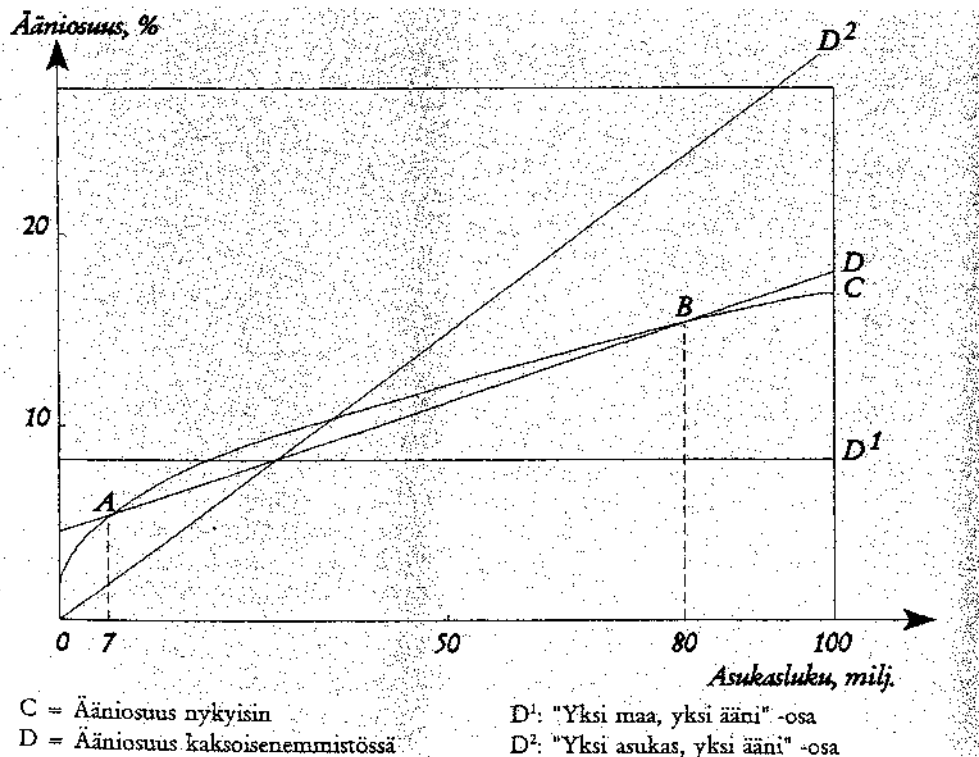
Ongelmien ratkaisusta

Pohdittaessa EU:n päätöksenteon tulevaisuutta on ensin kyettävä määrittelemään,

mikä Euroopan unioni on ja erityisesti, mikä sen halutaan olevan. Tämän jälkeen eri päätöksentekojärjestelmien tarkastelu on paljon selkeämpää. Haluan lisäksi korostaa, että seuraavassa esitettävät ajatukset eivät koske kaikkia EU:n päätöksentekoa, vaan ainoastaan sisämarkkinoita ja niihin liittyviä, selkeästi eurooppalaisia julkishyödykkeitä — edellä mainittua unionin yhteistä perustaa (CEPR 1995).

Keskustelu EU:n olemuksesta voidaan kiteyttää karkeasti kahteen vaihtoehtoon: itsenäisten valtioiden väliseen yhteenliittymään ja eritasoisin liittovaltioajatuksiin ja luonnollisesti näiden kombinaatioihin. Suomen peruslähtökohtana on, että unioni kehittyä itsenäisten jäsenmaiden yhteenliittymänä. Looginen seuraus tästä on ministerineuvoston säilyminen tärkeimpänä päättävänä elimenä. Mitä enemmän EU etenee kohti liittovaltiota sen korostuneempi

Kuvio 1. Äänen määräytyminen ministerineuvostossa nykyisin ja käytettäessä kaksois-enemmistöä.



on Euroopan parlamentin asema. Hallituksen välinen tasa-arvo on hyvä lähtökohta yhteistyön määrittelykysymyksissä sekä kysymyksissä, joissa kansallinen päätöksenteko on ylikansallista parempi vaihtoehto.

Puhtaassa itsenäisten valtioiden välisessä yhteenliittymässä päätöksenteon tulisi perustua jäsenmaiden tasa-arvoisuudelle. Ministerineuvostossa se merkitsisi yhtä ääntä kullekin maalle. Nykytilanteessahan tämä ei pidä paikkaansa, vaan äänet on painotettu tavalla, jonka perusteita ei tarkkaan tunneta. Jos äänten määräytymistä kuvataan yksinkertaisella yhden selittäjän regressioyhtälöllä, havaitaan, että pelkkä asukasluku selittää äänimäärät erittäin hyvin. Mainittu yhtälö on seuraava:

$$\log(\text{äänimäärä}) = 0,0063 \log(\text{asukasluku})^{2,465} \\ R^2=0.972$$

(Widgrén 1994b). On kuitenkin huomattava, että huolimatta kiistattomasta tarkkuudesta esitetty yhtälö on vain tilastollinen kuvaus äänten määräytymisestä eikä varmaankaan ole se ajatusmalli, joka nykyisiin äänimääriin on EU-käytävillä johtanut.

Suomen lähtökohtana on, että ministerineuvosto säilytetään elimenä, jossa jäsenvaltioiden asema perustuu mahdollisimman pitkälle tasa-arvoon. Mainittu yhtälö ilmeisesti täyttää nämä kriteerit, vaikka ehdotonta tasa-arvoa siitä on vaikea löytää.

Kuviossa 1 on esitetty regressioyhtälön kuvaaja (käyrä C). Kuvioon on lisäksi piirretty kaksi ääntenmääräytymisen ääritapausta. Jäsenmaiden täydellistä tasa-arvoa edustaa vaakasuora käyrä, jolloin jokainen maa saa yhden äänen (D^1). Jyrkemmin nouseva suora (D^2) määräisi puolestaan äänimäärät, jos ne perustuisivat puhtaasti asukaslukuun. Se voisi olla käytössä, jos EU olisi valtio.

Kuviosta huomataan pari mielenkiintoista seikkaa. Ensinnäkin nykyinen äänijakauma ministerineuvostossa on suunnilleen keskellä kahta ääritapausta. Pienten ja suurten maiden välillä on eroja, koska

äänijakaumaa voidaan kuvata logaritmisella käyrällä, jolloin pienten maiden osalta ääritapausten keskiarvo antaisi enemmän ääniä kuin nykykäytäntö ja suurille maille päinvastoin. Kaiken kaikkiaan EU:n ministerineuvoston äänijakauma edustaa karkeasti keskiarvoa "yksi ääni asukasta kohden" ja "yksi ääni maata kohden" periaatteista. Näin olen ministerineuvoston äänijakauma on varsin lähellä kaksoisenemmistön ajatusta. Toinen piirre, joka voidaan kuviosta havaita on, että kaksoisenemmistö olisi nimenomaan pienten maiden etu, koska niiden ääniosuudet ministerineuvostossa kasvaisivat nykyiseen verrattuna. Tämä pätee kuvion pisteen A vasemmalla puolella eli maissa, joissa on alle 7 miljoonaa asukasta.

Kaksoisenemmistöä on pienissä maissa kavahdettu yleensä sillä perusteella, että se heikentäisi niiden asemaa. Tämä harha johtunee siitä, että arvioija tulee helposti korostamaan mielessään liikaa asukaslukutekijää, joka ikään kuin määrää ääniosuudet. Kaksoisenemmistössä on kuitenkin kyse myös jäsenmaiden enemmistöstä. Tämä rajoite toimii pienten maiden eduksi.

Yleisesti äänten määräytyminen niin sanotussa painotetussa kaksoisenemmistössä voidaan esittää seuraavasti:

$$\text{maan ääniosuus} = A/15 + (1-A) \text{ maan asukaslukuosuus},$$

jossa A saa arvoja nollan ja yhden välillä. Sille voidaan antaa hauska tulkinta, joka liittyy suoraan EU:n olemuksen tulkintaan. Jos $A=1$, on kyse puhtaasti itsenäisten jäsenmaiden yhteenliittymästä, jossa kukin jäsen on yhdenvertaisesti edustettuna. Tyyppillinen federaatio käyttää aritmeettista Kaksoisenemmistöä, jolloin $A=1/2$. Toki tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota myös siihen, missä päätökset tehdään, sillä liittovaltiossa kaksoisenemmistön asukaslukutekijä näkyy suorilla vaaleilla valituselimestä ja osavaltiotekijä senaatissa tai vastaavassa. EU:n tapauksessa edellinen olisi Euroopan parlamentti, jolla olisi tällöin

ministerineuvoston kanssa tasavertainen asema. Haluankin korostaa, että A:n tulokinnassa on tässä yhteydessä kyse pelkääjän jäsenmaiden painoarvon määräytymisestä. Toisin sanoen, määräytykö se kuten valtioiden yhteenliittymässä, liittovaltiossa vai jotenkin muuten. Yksittäisten valtioiden tapauksessa $A=0$, jolloin maan osat ovat asukaslukuunsa perustuen edustettuina.

Äänimäärät tai ääniosuudet eivät suoraan kerro sitä, kuinka vaikutusvaltaisia maat ovat. Klassinen esimerkki on kolmen äänestäjän tapaus, jossa kahdella suurella äänestäjällä on molemmilla 49 ääntä ja kolmannella 2. On helppo havaita, että äänes-

täjät ovat tässä tapauksessa yhtä vaikutusvaltaisia, mikäli käytössä on yksinkertainen enemmistö. Jotta tällaiset ilmiöt voitaisiin ottaa huomioon myös suuremmissa äänestyspeleissä, kuten EU:n ministerineuvostossa, käytetään niin sanottuja valtaindeksejä. Ne arvioivat todennäköisyyttä, jolla tietty maa on vaa'ankieliasemassa äänestyspäätöksen lopputuloksen suhteen.

Tunnetuimmat valtaindeksit ovat Shapley-Shubik -indeksi ja Banzhaf -indeksi. Valtaindeksit perustuvat apriorisille oletuksille äänestyskäyttäytymisestä, vaikka muitakin ratkaisuja on toki olemassa. EU:n tapauksessa äänestysoletukset ovat välttämättömiä, koska ministerineuvoston ää-

Taulukko 2. Shapley-Shubik -valtaindeksi EU:n päätöksenteossa kolmella eri päätöksentekotavalla.

Maa	Äänestysvoima käytetäessä kaksois-enemmistöä ministerineuvostossa	Äänestysvoima käytetäessä 71 prosentin määrän enemmistöä ministerineuvostossa	Äänestysvoima symmetrisessä ministerineuvostossa	Äänestysvoima parlamentissa, jos paikat määräytyisivät asukasluvun perusteella	Äänestysvoima kaksikamarisessa päätöksenteossa yhteensä
Saksa	0,134	0,119	0,066	0,245	0,156
Iso-Britannia	0,108	0,119	0,066	0,169	0,118
Ranska	0,103	0,119	0,066	0,168	0,117
Italia	0,103	0,119	0,066	0,165	0,116
Espanja	0,087	0,093	0,066	0,105	0,086
Hollanti	0,052	0,056	0,066	0,034	0,05
Portugali	0,048	0,056	0,066	0,022	0,044
Belgia	0,048	0,056	0,066	0,021	0,044
Kreikka	0,048	0,056	0,066	0,021	0,044
Tanska	0,044	0,033	0,066	0,011	0,039
Irlanti	0,044	0,033	0,066	0,007	0,037
Luxemburg	0,042	0,021	0,066	0,001	0,034
Ruotsi	0,046	0,044	0,066	0,018	0,042
Itävalta	0,046	0,044	0,066	0,017	0,042
Suomi	0,044	0,033	0,066	0,001	0,038

* Ministerineuvosto ja parlamentti ovat tasavertaisia päättäjiä.

nestykset ovat salaisia. Äänestysoletukset ovat hyvin yleisiä, koska ne pyrkivät ottamaan kaikki mahdolliset äänestystilanteet huomioon. Shapley-Shubik -indeksin taustalla on ajatus, että äänestäjät kommunikoivat keskenään ja heidän äänestyskäyttäytymisensä on korreloitunutta, Banzhaf-indeksi on puolestaan yleisempi ja sen mukaan kukin pelaaja äänestää itsenäisesti muista riippumatta. Joissain tapauksissa äänestysoletuksia on syytä rajoittaa edellä mainituista muun muassa relevantin ennakkoinformaation perusteella (*Widgrén* 1995a sekä *Kirman* ja *Widgrén* 1995).

Taulukossa 2 on esitetty Shapley-Shubik -valtaindeksien arvot EU:n ministerineuvostossa kolmessa eri tapauksessa. Ensimmäisessä sarakkeessa on oletettu, että ministerineuvosto siirtyy kaksoisenemmistön käyttöön, toisessa sarakkeessa on esitetty valtajakauma nykyisellä määräenemmistöllä. Taulukosta havaitaan, että askel nykyisestä määräenemmistöstä kaksoisenemmistöön olisi pienten maiden etu, mikä oli jo kuviosta 1 todettavissa. Euroopan unionin tapauksessa voidaan osoittaa, että nykyinen valtajakauma johtaa A:n arvoksi 0,3. Toisin sanoen, ministerineuvoston äänimäärissä painaa enemmän jäsenmaiden asukasluku kuin jäsenmaiden yhdenvertaisuus. Tätä voidaan pitää jonkinasteisena EU:n identiteettiongelmana. Perusteiltaan päätöksentekomekanismi on hallitusten välistä ja tapahtuu ministerineuvostossa, mutta eri jäsenmaiden saamat painoarvot päätöksissä määräytyvät lähes kuten liittovaltiossa ja myös osa Euroopan integraatiosta on luonteeltaan liittovaltionomaista: esimerkiksi sisämarkkinat.

Huomattavaa on myös se, että aidosti kahteen kamariin siirtyminen ei vähentäisi pienten maiden painoarvoa, vaikka näin Euroopan parlamentissa otettaisiin asukasluku sellaisenaan paikkaluvun pohjaksi. Päätöslauselmassaan Euroopan parlamentti itse asiassa pyrkii ainakin varsin lähelle tällaista järjestelmää, sillä ministerineuvoston ja parlamentin eriarvoisuus halutaan, purkaa. Euroopassa tällaisen jär-

jestelmän suurin ongelma olisi kuitenkin se, että osa jäsenmaista tulisi esille päätöksissä erityisesti ministerineuvoston ja osa parlamentin kautta. Käytännössä EU:n jäsenmaiden kokoerot lienevät liian suuret kaksikamariseen järjestelmään kaksoisenemmistön pohjalta. Tällöin tulisi kyseenäiseksi joku muu jäsenmaiden painotus ministerineuvostokamarin ja parlamenttikamarin välillä — kaksoisenemmistön valtajakaumaan pääsemiseksi näitä on ääretön määrä. Toisaalta on myös muistettava, että Euroopan parlamentissa kansallinen asioiden painotus ei ole niin keskeistä kuin ministerineuvostossa.

Vaikka EU:n päätöksenteolle on ominaista, että pienet maat ovat yliedustettuja suhteessa kokoonsa, edellä kuvattu esimerkki osoittaa, että yliedustus ei ole mitenkään tavatonta ja EU:ssa se on tietyllä tavalla jopa liian vähäistä, jos EU:ta halutaan verrata federaatioon valtioiden välisestä yhteisöstä puhumattakaan. Esimerkiksi USA:n kongressissa pienet osavaltiot ovat yliedustettuja, koska senaatissa valta jakautuu osavaltioiden välillä tasaisesti. Pienten maiden ääniosuuksien vähentäminen olisi tämän perusteella epäoikeudenmukainen keino korjata EU:n päätöksenteon ongelmia. Lisäksi voidaan argumentoida, että tehottomuuden poistajana suurten maiden aseman vahvistaminen on tehoton keino, koska se aikaansaisi tietynlaisen turvallisuusneuvostoeffektin (*Widgrén* 1994a).

Jos EU:n päätöksenteon ongelmina pidetään tehottomuutta ja siitä seuraavaa komission epäitsenäisyyttä, yksinkertainen ratkaisu on käyttää matalampia enemmistösääntöjä. Tällä ei olisi vaikutusta jäsenmaiden vaikutusvaltajakaumaan (*Widgrén* 1995b, 1995c). Esimerkiksi yksinkertaisen enemmistön käyttöönotolla on kuitenkin varjopuolena se, että tasapaino ministerineuvoston ja komission välillä järkkäytyisi. Jos komission huono asema aloitteentekooikeudesta huolimatta koetaan ongelmaksi, näin tietysti pitääkin käydä. Kuitenkin matalammat enemmistövaatimukset minis-

terineuvostossa antavat komissiolle myös ikään kuin päätöksentekovaltaa.⁶ Siinä missä ministerineuvostolla on nykyjärjestelmässä efektiivisesti aloiteoikeus, olisi yksinkertaisessa enemmistössä komissiolla huomattavasti nykyistä enemmän päätösvaltaa.

Komission vaikutusvallan kasvua voidaan rajoittaa periaatteessa kahdella tavalla. Ensinnäkin komissiolle voidaan luoda vastavoima, joka olisi tässä tapauksessa kai luontevimmin Euroopan parlamentti. Se voisi esimerkiksi saada oikeuden puuttua komission kokoonpanoon tai saada aloiteoikeuden. Toisaalta voidaan ajatella, että komission valtaa kavennetaan antamalla jäsenmaille aloitteenteko-oikeus. Tavoista jälkimmäinen on huomattavasti tehokkaampi, koska se puuttuisi suoraan komission asemaan päätöksenteossa. Samalla tavallaan annettaisiin jäsenmaille se, mikä niillä nykyisessä järjestelmässä epäsuorasti on - aloitteenteko-oikeus.

Käytännössä jäsenmaiden aloiteoikeus voitaisiin järjestää esimerkiksi ministerineuvoston oikeutena tehdä päätöksiä ilman komissiota jollain vaikeutetulla menettelyllä ja myös oikeutena purkaa komission aloitteet. Kohdista jälkimmäinen olisi suora komission toimien valvontamekanismi — huonot aloitteet eivät pääse edes käsitteilyyn. Kaksikamarisessa järjestelmässä jäsenmaiden aloiteoikeus annettaisiin ministerineuvoston ja parlamentin yhteiskannalle, jonka määräisi tietty enemmistö molemmissa elimissä.

KIRJALLISUUS

Baldwin, R. E. (1994), Towards an Integrated Europe.

CEPR (1995), Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe. Monitoring European Integration 6, London.

Euroopan Parlamentti (1995), Hallitusten välinen

konferenssi 1996, päätöslauselma Euroopan unionista tehdyn sopimuksen toimituksesta ja vuoden 1996 hallitusten välisestä konferenssista.

Herne, K. ja Nurmi, H. (1993), A Priori Distribution of Power in the EU Council of Ministers and European Parliament. Scandinavian Journal of Political Studies 16, 269—284.

Hosli, M. (1993), Admission of European Free Trade Area Countries to the European Community: Effects on Voting Power in the Council of Ministers. International Organization, 47, 629—623.

HVK 1996 — Suomen lähtökohta. Ulkoasianministeriö, Eurooppa-tiedotus.

Kirman, A. ja Widgrén, M. (1995), European Economic Decision Making: Progress or Paralysis. Economic Policy, No. 21, 421—460.

Sloot, T. ja Verschuren, P. (1990), Decision Making Speed in the European Community, Journal of Common Market Studies XXVIII.

Smith, A. ja Venable, A. (1988), Completing the Internal Market in the European Community. European Economic Review, 32, 1501—1525.

Widgrén, M. (1994a), Voting Rule Reforms in the EU Council: Needs, Means and Consequences. ETLA Discussion Papers, No. 483.

Widgrén, M. (1994b), Voting Power in the EC and the Consequences of Two Different Enlargements. European Economic Review vol. 38, 1153—1170.

Widgrén, M. (1995a), Probabilistic Voting Power in the EU Council: the Cases of Trade Policy and Social Regulation. Scandinavian Journal of Economics 97(2), 345—356.

Widgrén, M. (1995b), Voting Power and Control in the EU: the Impact of the EFTA Entrants. Baldwin, R.E., Haaparanta, P. ja Kiander, J. (toim.), Expanding Membership of the European Union, Cambridge University Press.

Widgrén, M. (1995c), A Voting Power Analysis of Supranational and National Interests in the EU, CEPR Discussion Papers.

Winkler, G. M. (1993), Die Verteilung der Abstimmungsmacht in Rat der Europäischen Gemeinschaften. Neck, R. ja Schneider, F. (toim.), Österreich und Europa, Herausforderungen der europäischen Integration für eine kleine offene Volkswirtschaft, Wien.

Winters, A. L. (1994), The EC and protection: The political economy, European Economic Review, 38, 596—603.

VIITTEET

¹ Tähän liittyen kannattaa lukea myös Peter Ekholmin artikkeli, HS 26.11.1995.

² Euroopan unionin EFTA-laajennuksen vaikutuksia EU:n päätöksentekoon ovat arvioineet muun muassa *Herne* ja *Nurmi* (1993), *Hosli* (1993), *Widgrén* (1994b, 1995a, 1995b) ja *Winkler* (1993). Aiempia laajenemisia ovat tarkastelleet *Brams ja Affuso* (1985a, b) ja *Widgrén* (1994a).

³ EU:n itälaajenemisen vaikutuksia päätöksenteon kannalta ovat tarkastelleet muun muassa *Baldwin*

(1994), *Kirman ja Widgrén* (1995) ja *Winkler* (1993). Näistä löytyy myös laskelmia KIE-maiden äänimäärille.

⁴ Esimerkiksi *Smith ja Venables* (1988).

⁵ Viitaan tässä tilastotieteen luottamusväleihin. 95 prosentin todennäköisyys saada aloite hylättyä merkitsee ikään kuin heikkoa tilastollista merkitsevyyttä ja 99 prosentin todennäköisyys puolestaan tilastollista merkitsevyyttä.

⁶ *Kirman ja Widgrén* (1995) sekä *Widgrén* (1995c) analysoivat EU:n ministerineuvoston äänestyspeliä ottamalla komission 16. pelaajaksi. Tässä pelissä on otettu yksinkertaisesti huomioon, että komission on oltava mukana kaikissa enemmistöissä.